

**TOULOUSE
CAPITOLE**
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

La protection de l'espace maritime : l'enjeu de la sécurité maritime

M. OLIVIER BLIN

Maître de conférences

Institut de Recherche en Droit Européen, International et Comparé (IRDEIC)

Université de Toulouse 1 Capitole

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr



Protection par la solidarité

La protection de l'espace maritime : l'enjeu de la sécurité maritime

par **Olivier Blin**

Maître de conférences - HDR à l'université Toulouse 1 - Capitole
(IRDEIC)

X Résumé à compléter

« L'Europe qui protège » : cette promesse formulée depuis plus d'une dizaine d'années à l'échelle de l'Union paraît avoir lassé plus d'un citoyen continental - même particulièrement optimiste! - tant divers événements récents ont mis en lumière l'efficacité limitée de la réponse européenne, qu'il s'agisse de la crise migratoire, de la lutte contre le terrorisme ou plus récemment de la gestion de la pandémie de la Covid-19. La déception est d'autant plus forte que toutes les études démontrent que les Européens attendent essentiellement de l'Union qu'elle intervienne sur des dossiers dans lesquels sa valeur ajoutée est évidente, parce qu'elle constitue le bon niveau de décision face à un défi global. Celui de la protection de l'environnement en général et de la protection de l'espace maritime en particulier en fait logiquement partie; l'Europe n'a d'ailleurs pas ménagé sa peine pour développer un véritable « droit de la sécurité maritime » dès après la catastrophe de l'Erika.

Rappelons en effet qu'un navire vieux de vingt-quatre ans et battant pavillon maltais s'est brisé en deux au cours d'une tempête et a sombré en déversant 10 000 tonnes de fioul sur 400 kilomètres de côtes bretonnes le 12 décembre 1999... Juste après, l'Union européenne s'engageait dans une politique de protection de son espace maritime, matérialisée dans les dix années qui ont suivi, par un corpus d'une douzaine de textes de droit dérivé regroupés dans les paquets « Erika 1 » et « Erika 2 », entre 2000 et 2002, et « Erika 3 » en 2009. Depuis 2010, elle a complété ce dispositif par touches successives, et au titre de la « politique maritime intégrée » qu'elle promeut, elle a récemment mis l'accent sur l'enjeu de la lutte

(1) Pour des précisions : J. Beall, La politique européenne de transport maritime au regard des enjeux de développement durable et des engagements climat, rapport au CESE, 12 avr. 2017 ; L. Grard, Union européenne-Transport maritime-Changement climatique : fabrication régionale d'un « droit maritime du climat » ou d'un « droit climatique du transport maritime » ?, DMF 2019. 616.

contre le changement climatique¹, priorité assumée de l'actuelle Commission européenne au titre de son « pacte vert »².

Désormais, le « droit de la sécurité maritime » – au sens de la protection de l'espace maritime des éventuelles atteintes du fait du transport maritime – réunit près d'une vingtaine de textes, majoritairement des directives³.

Il faut en effet comprendre que cette question représente un enjeu très important pour l'Union européenne : d'abord parce que l'Union a une très grande façade maritime puisque ses 70 000 kilomètres de côtes accueillent 40 % de sa population ; ensuite, parce que le transport par voie maritime – qui concerne 80 % du transport des matières premières et marchandises au niveau mondial – non loin des côtes européennes est impressionnant, 20 000 navires sillonnant en permanence les eaux européennes ; enfin, parce que depuis l'entrée de Malte et Chypre et malgré le récent Brexit, l'Union est l'une des principales puissances maritimes mondiales, représentant environ 20 % du tonnage mondial.

Il est intéressant de noter par ailleurs que les règles européennes en matière de sécurité maritime ont souvent été conçues pour pallier l'absence ou renforcer l'efficacité limitée des règles multilatérales de l'Organisation maritime internationale (OMI) dont les États membres de l'Union font partie et au sein de laquelle l'Union a un statut d'observateur ; et, dans certains cas, la législation européenne a servi « d'aiguillon » aux avancées normatives de l'OMI, comme cela est par exemple arrivé en 2003-2003 lorsque cette dernière s'est alignée sur le calendrier européen de retrait des pétroliers à simple coque.

Il convient maintenant de préciser ce que l'on entendra par sécurité maritime : celle-ci vise la prévention des risques accidentels ou naturels, et la lutte contre les sinistres, quelle que soit leur origine, à bord des navires ou dans les ports, alors que la sûreté maritime se rapporte quant à elle à la prévention et la lutte contre les actes illicites (terrorisme, piraterie, trafics de drogue et d'êtres humains, immigration clandestine) à l'encontre du navire, de son équipage et de ses passagers, ou à l'encontre des installations portuaires. En d'autres termes, la sécurité envisage les risques, qu'ils soient naturels ou causés par la navigation maritime, alors que la sûreté s'intéresse aux actes criminels.

À l'analyse du corpus du droit de la sécurité maritime, il apparaît que la protection de l'espace maritime est assurée par la prévention des accidents d'une part (I), l'obligation de réparation et la menace de sanctions d'autre part (II), de sorte que le citoyen – au sens de la protection de l'espace maritime des éventuelles atteintes du fait du transport maritime – européen favorable à « une Europe qui protège » pourrait trouver matière à quelques satisfactions.

I. – LA PROTECTION DE L'ESPACE MARITIME PAR LA LOGIQUE DE PRÉVENTION

L'enjeu de la prévention des accidents et pollutions maritimes a été le premier à retenir l'attention, au niveau international comme au niveau européen, avec des résultats significatifs, puisque les années 2010-2020 ont connu à peu près autant d'accidents à l'échelle mondiale que les années 1970 mais avec un trafic maritime multiplié par quatre entre ces deux dates. Les institutions européennes ont travaillé sur deux aspects : le renforcement des exigences techniques d'abord (A), et la responsabilité accrue des différents acteurs du transport maritime ensuite (B).

A – Le renforcement des exigences techniques

L'amélioration s'est réalisée tant au niveau des hommes (1) qu'au niveau des navires (2).

1. Les hommes : les exigences de formation des gens de mer

La formation des personnes qui servent à titre professionnel sur un navire – les gens de mer – joue un rôle décisif dans la protection de l'environnement marin : on estime que plus de 80 % des accidents proviennent d'une erreur humaine, soit par une mauvaise décision prise dans des conditions de navigation difficiles (météorologiques notamment), soit du fait d'une défaillance technique (affectant le plus souvent les moteurs) à laquelle l'équipage est incapable de faire face du fait d'un déficit de formation. Dès lors, il est essentiel de définir un niveau minimal de formation des gens de mer ; c'est ce qu'a fait l'OMI dès la fin des années 1970 (avec la Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille – Convention STCW) et l'Europe au début des années 2000.

Le texte initial en la matière était une directive de 2001 modifiée à plusieurs reprises et dont la version de 2008 – la directive n° 2008/106/CE du 19 novembre 2008⁴ – prévoit un système de reconnaissance mutuelle des titres délivrés par les États membres aux gens de mer qui n'est cependant pas automatique,

(2) Présenté en décembre 2019 par la Commission européenne, le « Pacte vert pour l'Europe » a pour objectif de faire de l'Europe le premier continent neutre pour le climat d'ici 2050. Se fondant sur la loi européenne sur le climat (entrée en vigueur le 9 juill. 2021), la Commission a adopté dans la foulée une douzaine de propositions de textes – en matière de logement, de transport, d'énergie ou encore d'agriculture – visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici 2030.

(3) V., O. Blin, Droit européen de la sécurité maritime, J.-Cl. Environnement et développement durable, fasc. 2160, 2021.

les États pouvant appliquer des mesures « d'ajustement ». L'objectif est clairement de lutter contre les pratiques frauduleuses d'obtention des brevets qui fait peser une véritable menace sur la sécurité en mer et dans les ports. La directive précise même, dans son article 24, les motifs pouvant justifier la détection d'un navire, tels que le manque de formation ou les conditions de travail de l'équipage, lorsqu'il est établi que ces carences présentent un danger pour les biens, les personnes ou l'environnement. Il est enfin prévu une procédure exigeante de reconnaissance des systèmes de formation dispensée dans des pays tiers, sous la forme d'une décision de la Commission s'appuyant sur un rapport de l'Autorité européenne de sécurité maritime après une inspection sur place ; des accords ont ainsi été signés avec le Maroc et le Bangladesh récemment. Du fait d'un élargissement récent du champ d'application de la Convention STCW de l'OMI, la directive n° 2008/106/CE a été révisée par la directive (UE) n° 2019/1159 du 20 juin 2019⁵.

2. Les navires : l'exigence de la double coque

Au-delà des exigences techniques applicables à tous les types de navires, les pétroliers font l'objet de règles particulières supplémentaires en raison de la dangerosité qu'ils présentent pour l'environnement marin en cas d'abordage ou d'échouement : plus précisément, ils doivent être conçus avec une double coque qui protège les citernes de cargaison contre l'avarie et réduit ainsi le risque de pollution.

Le premier texte européen avait été adopté le 18 février 2002 : il prévoyait un calendrier devant conduire à la disparition des navires à simple coque (la majorité des pétroliers existants) au profit de navires à double coque, aligné sur celui adopté par les États-Unis d'Amérique dès 1990. L'épisode du *Prestige*, en novembre 2002, a conduit au renforcement du dispositif par le règlement (CE) n° 1726/2003 du 22 juillet 2003⁶ qui a posé trois principes : le retrait accéléré des pétroliers à simple coque – entre 2007 et 2015 –, le retrait immédiat des pétroliers à simple coque transportant des produits particulièrement polluants (fioul lourd, bitume, goudron) et enfin la généralisation d'un contrôle renforcé sur les pétroliers de plus de quinze ans, quel que soit leur tonnage.

Du fait de l'alignement des règles de l'OMI sur le calendrier européen, la totalité de la flotte mondiale des tankers comporte aujourd'hui une double coque.

B – Le renforcement des obligations des différents acteurs du transport maritime

L'Union a également souhaité responsabiliser l'ensemble des intervenants, les acteurs publics (1) comme les acteurs privés (2).

1. Les obligations pesant sur les acteurs publics

Les intervenants publics du transport maritime sont les États, et l'Agence européenne de sécurité maritime. L'État est partie

prenante du transport maritime à deux titres. Il l'est d'abord en tant qu'État du pavillon, et à ce titre la directive n° 2009/21/CE du 23 avril 2009⁷ prévoit notamment que les États européens doivent prendre les mesures utiles pour s'assurer que les navires qu'ils immatriculent respectent bien les normes internationales applicables (notamment en vérifiant les antécédents du navire en matière de sécurité) ; les États veillent aussi à ce que diverses informations relatives aux navires battant leur pavillon soient aisément accessibles (leurs caractéristiques, les dates et les résultats des inspections effectuées, les éventuels accidents maritimes les ayant impliqués). Le rappel de ces obligations est loin d'être inutile dans la mesure où tous les États de l'Union n'ont pas encore ratifié les conventions de l'OMI se rapportant à l'immatriculation des navires ; il ne permet pas pour autant, bien entendu, de changer la pratique des États tiers peu regardants... Enfin, la directive vise aussi les administrations nationales dont le rôle est ici central, en matière d'autorisation, d'exploitation, d'immobilisation, d'audit et de gestion de qualité.

L'État est ensuite concerné en qualité d'État du port : il s'agit de contrôler les navires, quel que soit leur pavillon, lors d'une escale dans un port de l'Union. La directive n° 2009/16/CE du 23 avril 2009⁸ a renforcé le régime d'inspection : l'option retenue a été d'imposer des inspections à la fois plus nombreuses (100% contre 25% auparavant), plus fréquentes (selon le risque présenté par le navire, son âge, son pavillon, son « histoire »... tous les six mois, un an, ou trois ans) et plus complètes (inspection normale, détaillée ou renforcée). Ce texte – considéré par de nombreux observateurs comme l'un des plus importants du paquet « Erika 3 » – a, depuis une directive de 2017⁹, un champ d'application élargi puisque ce régime d'inspection s'applique désormais aux navires rouliers à passagers (*ferries* chargeant des véhicules par exemple) ainsi qu'aux navires à grande vitesse en service régulier (type aéroglisseurs transportant des passagers exclusivement).

Cette directive n° 2009/16/CE permet également de bannir des eaux européennes les navires particulièrement dangereux, la Commission tenant régulièrement à jour une « liste noire » qui réunirait actuellement 600 navires!

Ajoutons que la directive n° 2009/17/CE du 23 avril 2009¹⁰ vise à améliorer le système de suivi du trafic des navires – créé en 2002 et comportant l'obligation pour les navires de se doter d'un système d'identification automatique afin de réduire les risques d'abordage et d'échouement – et la mise en place d'un système commun d'échanges d'informations maritimes (réseau SafeSeaNet) et, enfin, un mécanisme de notification en cas d'in-

(4) JOUE, n° L. 323, 3 déc. 2008. 33.

(5) JOUE, n° L. 188, 12 juill. 2019. 79.

(6) JOUE, n° L. 249, 1^{er} oct. 2003. 1.

(7) JOUE, n° L. 131, 28 mai 2009. 132.

(8) JOUE, n° L. 131, 28 mai 2009. 57.

(9) JOUE, n° L. 315, 30 nov. 2017. 61.

cident, d'accident ou de situations dangereuses, en obligeant les États à mettre en place un dispositif national de recueil d'informations maritimes qui soit connecté au système européen afin de connaître en temps réel les mouvements et la cargaison dangereuse ou polluante des navires croisant dans les eaux européennes. Dans la même logique, les exigences pesant sur les chargeurs sont renforcées par l'obligation de fournir au capitaine une « fiche de données de sécurité » détaillant les caractéristiques physico-chimiques des produits pétroliers à bord.

Enfin, signalons que la directive n° 2014/100/UE de la Commission¹¹ a vocation à perfectionner la synergie entre SafeSeaNet, les autres dispositifs de surveillance de l'Union et les systèmes externes, notamment par satellite; il s'agit de créer à terme un « environnement commun de partage de l'information » impliquant toutes les différentes autorités en charge de la surveillance maritime, l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) donc, mais également l'Agence européenne de contrôle des pêches et l'Agence européenne de garde-côtes et garde-frontières (ex-Frontex).

Aux côtés des États, l'Agence européenne de sécurité maritime s'est progressivement affirmée. Composée d'une cinquantaine de personnes nommées par les États membres – mais aussi la Commission et le Parlement européen – et présentant des profils différents, cette agence installée à Lisbonne a commencé à fonctionner en décembre 2002. Suite à l'épisode du *Prestige*, il a été décidé de renforcer son rôle, ce qui a été fait en 2004, 2013 et 2016. Elle a vocation à fournir l'appui nécessaire aux États pour assurer l'application effective des mesures préconisées par la législation européenne; elle a notamment pour tâche d'évaluer, tous les deux ans, les sociétés de classification agréées au niveau européen; elle apporte son expertise technique sur les améliorations possibles applicables aux navires; avec le réseau européen de suivi électronique des navires et des marchandises, SafeSeaNet, elle fournit aux administrations nationales des références leur permettant de localiser en temps réel les navires et leurs cargaisons dangereuses dans les eaux européennes.

Outre ces compétences d'exécution, l'Agence dispose de compétences opérationnelles dans la lutte contre la pollution, puisqu'elle dispose d'un système d'imagerie satellite – pour lutter contre les dégazages – et d'une flotte d'une quinzaine de navires dépollueurs – stationnant dans toutes les zones maritimes de l'Union – mobilisables en vingt-quatre heures afin de venir en appui des moyens nationaux; l'épisode du *Prestige* fin 2002 avait en effet démontré que l'Europe manquait de navires capables d'intervenir rapidement lors des marées noires importantes.

L'expérience montre que l'Agence remplit une fonction importante en jouant le rôle d'interface entre la Commission et les États d'une part, et en favorisant la coopération entre les États d'autre part, permettant ainsi de garantir l'effectivité des règles de l'OMI, reprises et renforcées à l'échelle européenne¹².

2. Les obligations pesant sur les acteurs privés

Il y a d'abord les sociétés de classification qui sont des sociétés privées, agréées par les pouvoirs publics, qui effectuent deux types d'opérations: d'une part, elles réalisent des contrôles à la demande des armateurs afin de classer les navires dans des catégories déterminées notamment à des fins d'assurance (activité privée de classification proprement dite); d'autre part, elles sont mandatées par les États pour effectuer en leur lieu et place des contrôles à l'issue desquels elles délivreront en leur nom des certificats attestant la conformité desdits navires aux règles techniques internationales en vigueur (activité de certification sur délégation des États).

Ces sociétés occupent donc une place centrale dans la chaîne du transport maritime; aujourd'hui, elles font l'objet de deux textes: une directive qui détaille les rapports entre ces sociétés et les autorités nationales (la directive n° 2009/15/CE du 23 avril 2009¹³) et surtout un règlement qui regroupe les dispositions relatives aux amendes, sanctions et retraits d'agrément que pourraient subir les sociétés de classification défaillantes (le règlement [CE] n° 391/2009 du 23 avril 2009¹⁴). Le règlement prévoit que ces sociétés soient agréées, régulièrement contrôlées, et puissent faire l'objet de sanctions financières graduelles, voire du retrait de leur agrément par la Commission en cas de négligence grave dans les contrôles effectués. Actuellement, vingt-quatre sociétés de classification ont été agréées dans l'Union: si la plupart sont européennes (dont la société Bureau Veritas, fondée en 1828!), certaines sont non européennes (japonaises et américaines).

Il y a ensuite les propriétaires de navires, visés par la directive n° 2009/20/CE du 23 avril 2009¹⁵. Ce texte impose aux armateurs de s'assurer contre les dommages causés aux tiers par leurs navires, européens ou non, s'ils veulent accoster dans un des ports européens. Cette assurance doit correspondre aux plafonds fixés par les textes internationaux pertinents (Convention sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures – CLC – de l'OMI), et être corroborée par un certificat dont la détention pourra être vérifiée à l'occasion d'une visite du navire par l'État du port. Enfin, l'absence dudit certificat entraînera l'immobilisation, voire l'exclusion, du navire en cause, sanction qui vaudra pour l'ensemble des ports européens.

Globalement considérés, les directives et règlements européens concrétisant la logique de prévention couvrent un large champ de la sécurité maritime; ce champ s'est d'ailleurs enrichi avec la directive n° 2013/30/UE relative à la sécurité des opérations pé-

(10) JOUE, n° L. 131, 28 mai 2009. 101. Cette directive comporte également des dispositions sur le traitement des navires en détresse par l'État côtier: L. Grard, Panorama des apports du paquet « Erika III » à la sécurité maritime européenne, RD transp. 2009. Étude 13.

(11) JOUE, n° L. 308, 29 oct. 2014. 82.

(12) V., P. Langlais, Sécurité maritime et intégration européenne, Larcier, 2018.

(13) JOUE, n° L. 131, 28 mai 2009. 47.

(14) JOUE, n° L. 131, 28 mai 2009. 11.

(15) JOUE, n° L. 131, 28 mai 2009. 128.

trolières et gazières en mer¹⁶ qui s'efforce de tirer les leçons de la catastrophe Deepwater survenue dans le golfe du Mexique en avril 2010.

Mais la prévention, aussi complète qu'elle soit, ne suffit pas ; le droit de l'Union comporte donc également l'obligation de réparer les atteintes à l'environnement et le cas échéant d'imposer des sanctions à leurs auteurs.

II. – LA PROTECTION DE L'ESPACE MARITIME PAR LES LOGIQUES DE RÉPARATION ET DE SANCTION

Après chaque catastrophe de grande ampleur, les Européens se demandent s'il existe vraiment un système permettant de traiter efficacement les accidents d'une part et de réparer les dommages subis par les personnes et l'environnement d'autre part ; l'Europe a tenté de répondre à cette inquiétude en renforçant son dispositif en la matière (A). Elle s'est également intéressée à l'élaboration d'un système de sanctions pénales en développant un « droit pénal de l'environnement » (B).

A – La logique de réparation

Cette logique de réparation couvre l'enjeu des enquêtes après accident (1) et celui du traitement des indemnisations (2).

1. Les enquêtes après accident

Les enquêtes après accident font aujourd'hui l'objet d'une harmonisation par la directive n° 2009/18/CE du 23 avril 2009¹⁷ qui a créé un régime commun en la matière. Il s'agit d'enquêtes techniques (et non pénales ou civiles) et leur objectif n'est pas de déterminer des fautes ou d'établir des responsabilités : elles ont vocation à établir les circonstances et à rechercher les causes des événements afin d'être en mesure de promouvoir des améliorations futures. Ces enquêtes doivent relever d'un organisme permanent, impartial et indépendant de toute partie en cause ; elles donnent lieu à un rapport (dans un délai maximum de douze mois), qui comporte un certain nombre de recommandations de sécurité dans une optique de prévention. Un système « d'alerte précoce » est également prévu dès lors que des mesures urgentes s'avèreraient nécessaires à prendre au niveau européen avant même la finalisation du rapport d'enquête.

Enfin, une base européenne de données sur les accidents et incidents en mer a été établie par la Commission européenne, l'échange d'informations et d'expériences étant naturellement en cette matière particulièrement utile. Par un règlement de décembre 2011¹⁸, la Commission a détaillé une méthodologie commune s'imposant à l'État responsable de l'enquête relativement au champ et à l'objet de l'enquête d'une part et au contenu de l'enquête d'autre part.

2. L'indemnisation des accidents

Le règlement (CE) n° 392/2009 du 23 avril 2009¹⁹ a institué un régime de responsabilité sans faute du transporteur de passagers par mer, en cas de décès ou de lésions corporelles, et de ceux subis par les bagages ; cependant, les retards ou annulations de transport ne sont pas envisagés, contrairement à ce qui existe dans les secteurs aérien et ferroviaire.

Mais l'enjeu le plus important se rapporte assurément à la pollution par les hydrocarbures. Au niveau international, il existe le système de l'OMI – combinant la Convention CLC précisant la responsabilité du propriétaire du navire et celle du Fonds d'indemnisation pour la pollution par les hydrocarbures (FIPOL) – qui n'est cependant pas satisfaisant puisqu'il a pu être souligné que dans les affaires de l'*Erika* et du *Prestige* les remboursements auraient représenté à peine 20 % de la facture totale, du fait des différents plafonds prévus ! Et bien que porté il y a quelques années à près d'un milliard de dollars par catastrophe, le remboursement maximum de l'OMI reste insuffisant ; en outre, les parades trouvées par les acteurs économiques, avec des montages sociétaires de plus en plus « savants », font qu'en fin de compte le pollueur n'est pas le payeur²⁰.

Enfin, le système actuel couvre seulement les dommages et pertes matériels et économiques ; quant aux atteintes à l'environnement, les termes de la Convention CLC ne permettent d'envisager que les coûts de dépollution et de remise en état des milieux touchés, en aucune manière ce qu'il est convenu d'appeler le « préjudice écologique », au sens d'une réparation de l'atteinte à l'environnement en tant que telle. Bien que consacré en droit américain sur le fondement de l'*Oil Pollution Act* de 1990, et en droit français par le tribunal de grande instance de Paris d'abord²¹ et la cour d'appel de Paris ensuite²² à l'occasion de l'affaire de l'*Erika*, ce concept de préjudice écologique était étranger au droit international jusqu'à une période récente mais, dans un arrêt du 2 février 2018 « *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c/ Nicaragua)* »²³, la Cour internationale de justice a reconnu son existence, ouvrant la voie à une évolution du droit international des transports en la matière à moyen terme.

(16) JOUE, n° L. 178, 28 juin 2013. 66. V., J. Juste-Ruiz, RJE, vol. 39, 2014-1, p. 23.

(17) JOUE, n° L. 131, 28 mai 2009. 114.

(18) Règl. UE n° 1286/2011 de la Commission, 9 déc. 2011, portant adoption d'une méthodologie commune pour enquêter sur les accidents et incidents en mer conformément à l'article 5 § 4 de la directive 2009/18/CE du Parlement européen et du Conseil, JOUE, n° L. 328, 10 déc. V. Chronique maritime, Rev. UE 2012. 336, spéc. p. 344.

(19) JOUE, n° L. 131, 28 mai 2009. 24.

(20) V. pour l'*Erika* et le *Prestige*, G. Lengagne et D. Quentin, La sécurité maritime en Europe, rapp. AN n° 644, 4 mars 2003. 45 et 46.

(21) TGI Paris, 16 janv. 2008, B. Rajot, *Erika* ou l'indemnisation des préjudices résultant du délit de pollution : l'innovation de la réparation du préjudice résultant de l'atteinte à l'environnement, RCA 2008. Alerte 6, p. 3.

(22) Paris, 30 mars 2010, JCP 2010. 804, comm. K. Le Couviour.

(23) CIJ, Rec. 2018. 139 ; v. JDI 2018. 1133 s., comm. Y. Kerbrat et S. Maljean-Dubois.

B – La logique de sanction

À partir du milieu des années 2000, l'Union a souhaité compléter son arsenal en instaurant un système de sanctions contre les pollueurs; ses efforts ont été récompensés quelques années plus tard par deux directives.

La première directive, la directive n° 2008/99/CE du 19 novembre 2008 sur la protection de l'environnement par le droit pénal²⁴, a un caractère général. Sur le fond, elle impose aux États de définir, dans leur législation nationale, des sanctions pénales pour un ensemble minimal d'infractions graves à l'environnement – celles qui entraînent ou sont susceptibles d'entraîner non seulement une atteinte à l'intégrité ou à la vie des personnes, mais surtout une dégradation substantielle de la qualité de l'air, du sol, et de l'eau, ainsi que de la faune et de la flore, notamment en termes de conservation des espèces: ainsi, le rejet, l'émission ou l'introduction de substances ionisantes dans l'atmosphère, le sol ou les eaux, la production, le traitement et le stockage de matières nucléaires et substances radioactives... – et d'imposer des sanctions pénales « [...] effectives, proportionnées et dissuasives » lorsque ces infractions sont commises intentionnellement ou par négligence. Une liste des infractions à la législation européenne pouvant donner lieu à sanctions est annexée à la directive. Sont également sanctionnées, la complicité ou l'incitation à la commission d'une telle infraction, alors que la responsabilité des personnes morales est prévue (exception faite de l'État et des organismes dotés de prérogatives de puissance publique); enfin, les États peuvent prévoir des mesures pénales plus strictes, compatibles avec le Traité.

Le second texte, à caractère spécifique cette fois, la directive n° 2009/123/CE du 21 octobre 2009, est relatif « à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions, notamment pénales, en cas d'infraction de pollution »²⁵. Tout comme la précédente directive, elle pose le principe selon lequel les États doivent prendre des sanctions, y compris pénales, à l'encontre des responsables de pollution maritime, sanctions qui devront être en toute hypothèse « [...] effectives, proportionnées et dissuasives ». Les rejets de substances polluantes (déversement d'hydrocarbures, mais également de substances liquides nocives, en provenance des navires) constituent en principe des infractions de nature pénale; seuls les rejets de moindre importance ne seront pas constitutifs d'une infraction sauf si, par leur répétition, ils contribuent à la détérioration des eaux. Les rejets visés sont non seulement ceux d'origine accidentelle (marée noire), mais également ceux d'origine volontaire (opérations de nettoyage des citernes et d'élimination des huiles usagées) qui sont fréquents malgré leur illégalité au regard des règles internationales existantes; l'enjeu se rapportant à ces derniers est important car les rejets volontaires provoquent chaque année une pollution supérieure à celle causée par les marées noires. La directive s'applique à tout navire, quel que soit son pavillon, et dans les zones suivantes: eaux intérieures (y compris les ports), mers territoriales et zones économiques exclusives des États de l'Union ainsi qu'en haute mer.

S'agissant des personnes physiques responsables des rejets, la


sanction pénale s'impose en cas de pollution commise témérairement, intentionnellement ou à la suite d'une négligence grave; pour les personnes morales en revanche, les États continuent d'avoir le choix entre sanction pénale et sanction administrative mais ils devront faire en sorte qu'elles puissent être tenues pour responsables des infractions pénales commises à leur profit. De plus, en cas d'infraction intentionnelle, sont prises en compte l'incitation et la complicité, ce qui élargit significativement les hypothèses d'engagement de responsabilité du pollueur.

En revanche, la directive n° 2009/123/CE, dont l'objectif clairement affiché est de sanctionner lourdement les « pollueurs des mers », ne fixe pas le type ou le niveau des sanctions pénales applicables (peines de prison par exemple) puisque le législateur européen ne disposait pas de compétence sur ce point à l'époque; l'article 83 § 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) inséré par le traité de Lisbonne ouvre cependant de nouvelles perspectives en la matière²⁶.

En conclusion, soulignons deux réalités importantes.

La première se rapporte au fait que l'effectivité des nombreux textes précédemment présentés dépend largement de l'attitude des États de l'Union – spécialement avec l'enjeu de la transposition des nombreuses directives – et des moyens – essentiellement humains – qu'ils jugent utiles de dégager, spécialement pour effectuer les contrôles prévus dans les ports.

La seconde prend la forme d'une priorité donnée ces dernières années en droit des transports à la protection de l'environnement, dimension essentielle dans le cadre de la lutte contre le changement climatique avec trois textes récents qui ont plus spécialement retenu l'attention²⁷: sur les émissions de dioxyde de carbone par les navires (avec le règlement [UE] n° 2015/757 du 29 avril 2015²⁸), sur la teneur maximale en soufre des combustibles liquides (visée par la directive [UE] n° 2016/802 du 11 mai 2016²⁹) ou encore sur les installations portuaires ayant vocation à récupérer les déchets (la directive [UE] n° 2019/883 du 17 avril 2019³⁰).

Au final, sur le terrain de la sécurité maritime, l'Europe s'efforce donc de respecter ses engagements, au titre de l'OMI mais également au titre de l'accord de Paris... 

(24) JOUE, n° L. 328, 6 déc. 2008. 28.

(25) JOUE, n° L. 280, 27 oct. 2009. 52.

(26) V., F.-X. Priollaud et D. Siritzky, Le traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE), Doc. fr., 2008. 222.

(27) V., O. Blin, Chronique « Politiques publiques internes de l'Union » (troisième partie), Rev. UE 2020. 41 à 44.

(28) JOUE, n° L. 123, 19 mai 2015. 55.

(29) JOUE, n° L. 132, 28 mai 2021. 58.

(30) JOUE, n° L. 151, 7 juin 2019. 116.